SCHL CMHC
Question habitation, comptez sur nous

ÉVALUATION DES PROGRAMMES DE LOGEMENT POUR LES RURAUX ET LES AUTOCHTONES

RAPPORT D'ÉVALUATION DES PROGRAMMES DE LOGEMENT POUR LES RURAUX ET LES AUTOCHTONES

Rapport sommaire

92-07738/

RAPPORT SOMMAIRE

Conformément aux modalités conjointes d'évaluation des ententes-cadres et aux accords de mise en oeuvre de 1986, la présente évaluation a été réalisée en association avec les organismes de logement provinciaux et territoriaux qui suivent :

Newfoundland and Labrador Housing Corporation
Société d'habitation du Nouveau-Brunswick
Société d'habitation du Québec
Ministère du Logement de l'Ontario
Ministère du Logement du Manitoba
Saskatchewan Housing Corporation
Affaires municipales de l'Alberta
Société d'habitation des Territoires du Nord-Ouest

Division de l'évaluation de programme
Société canadienne d'hypothèques et de logement

Février 1992

This report is also available in English from Program Evaluation Division.

1.0 INTRODUCTION

Le présent Rapport résume les grandes constatations de l'évaluation des Programmes de logement pour les ruraux et les autochtones (LRA) effectuée par la Société canadienne d'hypothèques et de logement (SCHL) avec la collaboration et l'appui financier des provinces/territoires qui participent au financement des programmes.[1]

Deux raisons ont motivé l'évaluation des programmes LRA. Le dernier examen complet de ces programmes date de 1980. En outre, un Programme de démonstration destiné à vérifier le montage de «kits» de logement par les clients a été institué en 1986 à titre d'essai pour cinq ans. Le gouvernement souhaite examiner si cette approche représente une formule viable pouvant remplacer les Programmes ordinaires de logement pour les ruraux et les autochtones pour répondre aux besoins de logement des régions rurales.

L'évaluation établit si les programmes demeurent nécessaires, dans quelle mesure ils ont atteint leurs objectifs, et s'il y a des façons plus efficientes d'atteindre leurs objectifs. Les constatations de l'évaluation du LRA seront reprises dans le processus subséquent de consultation publique nationale et de formulation de politiques sur les orientations futures des programmes LRA.

1.1 Description des programmes LRA

Depuis 1965, le gouvernement fédéral offre une vaste gamme de programmes destinés à répondre aux besoins de logement des ménages autochtones et non autochtones à faible revenu vivant hors des réserves dans les régions rurales du Canada. En 1974, était institué le premier programme distinct de logement pour les ruraux et les autochtones sous l'empire de la Loi nationale sur l'habitation (LNH). Le programme a été mis en oeuvre en collaboration avec les gouvernements provinciaux et territoriaux et certains de ses coûts étaient partagés. Les organismes autochtones prenaient une part active à l'application du programme. À compter de 1982, une partie déterminée des logements appliqués en vertu des programmes LRA était réservée aux ménages autochtones.

L'année 1986 a été marquée de deux faits nouveaux importants. Tout d'abord, il y a eu l'adoption d'une nouvelle stratégie de logement pour les ruraux et les autochtones, comprenant un programme quinquennal de démonstration pour vérifier si la

---

[1] On trouvera l'analyse et les résultats détaillés dans le rapport principal, Évaluation des programmes de logement pour les ruraux et les autochtones, Division de l'évaluation de programme, SCHL, février 1992.

construction de «kits» de logement par les clients était une solution de rechange viable pour les Programmes ordinaires d'accession à la propriété et de location sans option d'achat, la mise en place d'un mécanisme de location avec option d'achat pour compléter les options d'accession à la propriété et de location sans option d'achat et le ciblage de l'aide au logement rural sur les ménages nécessiteux ayant un revenu inférieur à un plancher donné. En second lieu, avec l'inclusion des Programmes du LRA ordinaire dans les nouvelles ententes-cadres fédérales-provinciales pour les programmes de logement social, les provinces désireuses de partager leurs coûts se voyaient donner l'occasion d'assumer les responsabilités d'application.

Voici la nature et le fondement législatif de chacun des programmes LRA évalués dans le cadre de la présente étude :

° Programmes du LRA ordinaire (accession à la propriété, location avec et sans option d'achat) (articles 57, 58, 79, 92 et 95)

- offre des prêts et des subventions pour la construction, l'acquisition et (ou) la remise en état de logements pour les ménages à faible revenu dans les régions rurales.

° Programme de réparations d'urgence (PRU) (article 54)

- accorde des subventions ponctuelles pour financer les réparations d'urgence des logements occupés par des ménages ruraux à faible revenu.

° Programme d'aide à la remise en état des logements ruraux (PAREL rural) (article 51, 52 et 53)

- offre des prêts susceptibles de remise partielle aux occupants à faible revenu de logements inférieurs aux normes, pour les aider à les réparer.

° Programme de démonstration LRA (partie IX)

- offre un prêt susceptible de remise pour la construction de logements par leur propriétaire à l'intention des ménages à faible revenu dans les régions rurales, à titre d'essai sur cinq ans (1986-1990).

° Programmes de formation LRA (partie IX, article 74)

Programme de formation des cadres autochtones

- offre une expérience de travail en cours d'emploi, pour l'administration du programme LRA, à la SCHL ou

auprès des organismes de logement fédéraux/ territoriaux ou des groupes d'application autochtones.

Programme de détachement de fonctionnaires

- assure le placement temporaire auprès d'un organisme d'application autochtone d'un professionnel du logement chargé de prêter main forte pour des tâches administratives ou techniques particulières.

Programme de formation des clients

- offre des remboursements financiers aux groupes d'application du LRA pour leur permettre d'offrir des séminaires, cours ou ateliers sur les programmes LRA ainsi que sur les méthodes d'améliorer leurs opérations, ou pour leur permettre d'assister à ces séminaires, cours ou ateliers.

° Financement pour la préparation de projets (partie IX, article 76)

- prêts à des groupes de logement locaux pour les aider à préparer des propositions de logement.

° Programme d'aide à l'accession à la propriété (PAP) (article 92)

- disponible dans les Territoires du Nord-Ouest seulement, ce programme offre un prêt ponctuel susceptible de remise aux résidents à faible revenu qui construisent eux-mêmes leur maison.

° Programme de logement de base (PLB) (article 92)

- disponible au Nouveau-Brunswick seulement, ce programme est l'équivalent du programme LRA ordinaire d'accession à la propriété.

1.2 Réalisations du programme

Entre 1974 et la fin de 1989, plus de 23 000 logements ont vu le jour dans les régions rurales dans le cadre des programmes ordinaires de logement pour les ruraux et les autochtones. Environ 19 500 logements étaient administrés au 31 décembre 1988, et quelque 3 100 étaient en construction.

De plus, près de 400 logements (sur l'objectif de 500 pour le programme de cinq ans) ont été financés en vertu du Programme de démonstration d'autoconstruction entre 1986 et 1989. Quelque 21 000 subventions ont été consenties en vertu du Programme de réparations d'urgence (PRU) depuis 1974 pour le financement de réparations urgentes de logements existants où la santé ou la sécurité des occupants sont menacées. Le

Programme d'aide à la remise en état des logements (PAREL) dans les régions rurales a représenté une aide importante aux réparations. Depuis 1974, il y a eu plus de 163 000 prêts pour les réparations aux logements de propriétaire-occupant dans les régions rurales en vertu des dispositions du PAREL rural.[1]

Le tableau 1 présente la répartition en pourcentage des logements occupés financés par le biais des programmes LRA à la fin de 1989. Soixante-neuf pour cent des logements sont des logements d'accession à la propriété financés en vertu du programme LRA ordinaire, et 27 p. 100 sont des logements LRA de location sans option d'achat (près de 90 p. 100 des logements de location se trouvent au Manitoba, en Saskatchewan, au Québec et dans les Territoires du Nord-Ouest). Les 400 logements réalisés en vertu du Programme de démonstration, qui ne sont pas compris dans ce tableau, représentent environ 2 p. 100 du total.

Le tableau 1 indique que le gros des logements d'accession à la propriété ont été fournis selon les modalités initiales du programme. Depuis la signature des ententes de partage des coûts avec les provinces, toutefois, les programmes mettent un accent plus lourd sur la location avec et sans option d'achat.

TABLEAU 1
RÉPARTITION EN POURCENTAGE DES LOGEMENTS ORDINAIRES OCCUPÉS POUR LES RURAUX ET LES AUTOCHTONES, 1974-1989

		LOCATION		
	ACCESSION %	SANS OPTION %	AVEC OPTION %	ENSEMBLE %
Avant 1986	59,7	13,4	0,5	73,6
Après 1985	9,4	14,1	2,9	26,4
TOTAL	69,1	27,5	3,4	100,0

Le tableau 2 résume les dépenses effectuées en vertu des programmes de formation LRA et des programmes FPP, pour la période 1974-1989. Environ 250 autochtones ont participé au Programme de formation des cadres autochtones, soit une quinzaine par an depuis ses débuts. Un total de 20 professionnels du logement ont été prêtés à des groupes d'application autochtones en vertu du Programme de détachement de fonctionnaires. Une bonne part de l'activité en vertu du

---

[1] Le PAREL rural n'est pas pris en compte dans la présente étude puisqu'une évaluation du PAREL a eu lieu en 1986.

Programme de formation des clients a eu lieu les premières années, ce qui fait croire que les besoins de démarrage étaient plus grands à l'époque. Et, bien que les montants en dollars soient plus élevés dans les dernières années du programme FPP, cela vient surtout de ce que les chiffres d'après 1983 sont des engagements d'immobilisations plutôt que des dépenses budgétaires réelles.

TABLEAU 2
FINANCEMENT LRA POUR LA PRÉPARATION DE PROJETS ET LE PERFECTIONNEMENT DU PERSONNEL
DÉPENSES ANNUELLES 1974-1988
(EN MILLIERS DE DOLLARS)

ANNÉE	CADRES AUTOCHTONES $	DÉTACHEMENT DE FONCTIONNAIRES $	FORMATION DES CLIENTS ET DOCUMENTS $	FONDS POUR LA PRÉPARATION DE PROJETS $
1974-1977	781,4	454,9	907,0	160,2
1978-1981	1 956,0	998,6	432,7	381,2
1982-1985	2 590,0	831,0	549,1	581,0
1986-1989	3 440,4	401,5	264,5	1 872,0
TOTAL	8 767,8	2 686,0	2 153,3	2 994,4

1.3 Approche et méthode de l'étude

En vertu des accords intervenus avec les gouvernements provinciaux et territoriaux, l'Évaluation du LRA s'est faite en association avec les sociétés d'habitation de Terre-Neuve, du Nouveau-Brunswick, du Québec, de l'Ontario, du Manitoba, de la Saskatchewan, de l'Alberta et des Territoires du Nord-Ouest. Ces sociétés d'habitation ont contribué aux coûts de la collecte des données pour l'étude, et elles ont été consultées pendant la conception de l'étude et la tenue des enquêtes sur le terrain. Ces provinces ont aussi revu les premières versions de l'évaluation. Aux stades de la planification de l'étude et de la rédaction du rapport, la SCHL a aussi consulté de nombreux groupes autochtones de logement, dont les organismes travaillant à l'application des programmes, les groupes d'habitation autochtones provinciaux et territoriaux et le Conseil national des autochtones du Canada, ainsi que les associations de municipalités septentrionales au Manitoba et en Saskatchewan.

Nous avons fait un examen détaillé des questions concernant l'atteinte des objectifs du programme LRA, des autres incidences sur les clients et les collectivités, et de l'efficacité de la conception et de l'application du programme. Cette approche globale a obligé à obtenir des

renseignements courants sur les caractéristiques et les perceptions des clients du LRA ainsi que sur l'état physique de leurs logements. Elle a aussi obligé à interroger des résidents représentatifs de leur collectivité pour connaître leurs vues sur le logement subventionné, à interviewer des membres des organismes autochtones d'application du LRA, à demander au personnel du LRA chargé d'administrer les programmes de documenter leurs expériences, et à demander aux cadres autochtones actuels et anciens et aux stagiaires du Programme de détachement de fonctionnaires de décrire leur participation à la formation LRA.

2.0 CONSTATATIONS DE L'ÉVALUATION

L'Évaluation a abordé cinq questions sur le rendement des programmes LRA au Canada :

- A-t-on encore besoin d'aide au logement dans les régions rurales?
- Les Programmes du LRA ordinaire ont-ils atteint leurs objectifs?
- Les Programmes du LRA ordinaire sont-ils appliqués efficacement?
- Quels sont les coûts des Programmes du LRA ordinaire pour le gouvernement et quelle est l'efficience des Programmes du LRA ordinaire par rapport aux autres formules possibles?
- Le Programme de démonstration est-il une formule viable pour remplacer les Programmes du LRA ordinaire?

2.1 A-t-on encore besoin d'aide au logement dans les régions rurales?

Malgré une diminution de la population et une certaine progression des revenus moyens, il reste un grand besoin non satisfait d'aide au logement chez les ménages ruraux.

Depuis le lancement des Programmes LRA, le nombre de personnes vivant dans les régions rurales et le pourcentage de familles rurales à faible revenu ont l'un et l'autre diminué, ce qui fait croire que le besoin d'aide au logement a pu diminuer. Mais à la diminution de la population a correspondu une diminution non pas du nombre, mais de la taille des ménages, qui est passée de 4 à 3 personnes entre 1971 et 1986. Et les familles rurales demeurent plus grandes que leurs homologues urbaines, et leurs revenus moyens sont bien inférieurs.

Les résultats suivants du Recensement de 1981 montrent bien l'ampleur du besoin d'aide au logement[1] :

° 15 p. 100 des ménages ruraux (plus de 211 000 ménages en 1981) avaient des besoins impérieux de logement (c'est-à-dire qu'ils ne pouvaient obtenir un logement de qualité et de taille convenables sur le marché à moins d'y consacrer 30 p. 100 et plus de leur revenu ou qu'ils consacrent déjà 30 p. 100 et plus de leur revenu à leur logement et (ou) qu'ils occupent un logement ayant besoin de réparations majeures et (ou) surpeuplé).

° 95 p. 100 des ménages ruraux ayant des besoins impérieux étaient des ménages non autochtones, et 5 p. 100 étaient des ménages autochtones. La fréquence du besoin de logement était plus grande chez les ménages autochtones, dont 44 p. 100 avaient des besoins impérieux, que chez les ménages non autochtones.

° environ 82 p. 100 des besoins de logement en milieu rural étaient à l'Île-du-Prince-Édouard, en Nouvelle-Écosse, au Nouveau-Brunswick et dans les régions méridionales des autres provinces, et 18 p. 100 dans les Territoires et les régions septentrionales des provinces. La fréquence des ménages ayant des besoins impérieux était plus élevée dans les Territoires et dans les régions septentrionales des provinces (19 p. 100) que dans les régions méridionales.

° les caractéristiques des ménages nécessiteux différaient entre les ménages ruraux autochtones et non autochtones. Parmi les autochtones ruraux, 70 p. 100 des besoins étaient chez les familles, à comparer à 53 p. 100 pour l'ensemble des ménages nécessiteux ayant des besoins impérieux dans les régions rurales. Les ménages non familiaux formaient 16 p. 100 des ménages autochtones à besoins impérieux dans les régions rurales et 21 p. 100 de l'ensemble des ménages ruraux à besoins impérieux, alors que les aînés formaient 14 p. 100 des ménages autochtones ruraux à besoins impérieux et 26 p. 100 de l'ensemble des ménages ruraux à besoins impérieux.

° le genre de problème de logement différait également entre les ménages autochtones et non autochtones. L'abordabilité était le grand problème pour l'ensemble des ménages ruraux à besoins impérieux (formant 50 p. 100

---

[1] La définition de rural aux fins de notre analyse du Recensement de 1981 n'est pas comparable à la définition de «rural» utilisée dans le cadre programme LRA, car elle exclut les villes et les villages non constitués de moins de 2 500 habitants.

du besoin). L'abordabilité ne représentait que 16 p. 100 des besoins de logement des autochtones ruraux. Ainsi, les ménages autochtones ruraux risquaient davantage que les ménages non autochtones ruraux d'occuper des logements ayant besoin de réparations majeures ou ayant besoin d'être remplacés que des logements hors de leur portée.

Des données plus récentes de l'enquête de 1988 sur le revenu des ménages et l'équipement des ménages (ERMEM) de Statistique Canada ont révélé que 144 000 ménages ruraux avaient des besoins impérieux de logement en 1988.[1] La fréquence des besoins impérieux de logement dans les régions rurales était de 10 p. 100, et la part rurale des besoins impérieux de logement était de 11 p. 100. Ces données indiquent qu'un nombre considérable de ménages dans les régions rurales qui ont des problèmes de logement n'ont pas encore un revenu suffisant pour trouver un logement plus logeable, de meilleure qualité ou plus abordable.

2.2 Les Programmes du LRA ordinaire ont-ils atteint leurs objectifs?

En vertu des programmes LRA d'après 1985, la SCHL doit donner de l'aide au logement aux ménages ruraux à besoins impérieux. Ceux qui sont admissibles à l'aide des programmes doivent se voir fournir un logement abordable, logeable et de qualité.[2] Implicitement, l'aide est destinée à améliorer les conditions de logement des bénéficiaires. Cinquante pour cent de l'activité doit viser à aider les ménages autochtones à ramener les problèmes de logement à la même fréquence que chez les ménages non autochtones.

L'objectif des programmes LRA d'avant 1986 était légèrement différent. L'aide au logement était ciblée en fonction de la taille, du revenu et de l'état du logement du ménage. Le logement fourni en vertu des programmes devait répondre aux normes établies de construction résidentielle.

L'Évaluation a appliqué les mêmes mesures d'atteinte des objectifs aux programmes LRA d'avant 1986 qu'à ceux d'après

---

[1] La définition ERMEM d'une région rurale n'est pas comparable à la définition de «rural» aux fins du programme LRA, car elle exclut les collectivités ayant une population de 1 000 à 2 500 habitants.

[2] Le logement abordable étant celui qui coûte moins de 30 p. 100 du revenu du ménage, le logement de qualité celui qui n'a pas besoin de réparations majeures, et le logement logeable celui qui a suffisamment de chambres à coucher pour la taille et la composition du ménage.

1985 afin de faciliter la comparaison des incidences des programmes entre les deux époques. Ainsi, la mesure dans laquelle les ménages à faible revenu ont été servis en vertu des programmes d'avant et d'après 1985 s'établit par le pourcentage des clients dont le revenu se situe en deçà des actuels plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux. De même, on applique les mesures d'abordabilité, de logeabilité et de qualité aux logements réalisés en vertu des programmes LRA d'avant et d'après 1985.

Les Programmes LRA ont réussi à servir les ménages ruraux ayant besoin d'aide et à améliorer leurs conditions de logement, surtout en leur assurant un logement de qualité. Ils n'ont pas aussi bien réussi à cibler l'aide sur les ménages autochtones ayant des besoins impérieux et à réduire leurs problèmes d'abordabilité et de logeabilité, par contre. Typiquement, les clients du LRA ont tendance à être des familles considérables, à faible revenu, dont la principale source de revenu est l'emploi. La population du LRA diffère de la population rurale à besoins impérieux, car une plus forte proportion est formée de familles et un plus faible pourcentage d'aînés.

En fonction des quatre objectifs primaires des programmes, l'évaluation a révélé que :

Les Programmes de logement pour les ruraux et les autochtones servent les ménages ayant un revenu insuffisant pour acheter un logement logeable et de qualité. Plus des trois quarts de tous les clients du LRA, et environ 90 p. 100 de ceux qui sont entrés dans le programme après 1986, ont un revenu inférieur aux actuels plafonds de revenu déterminant les besoins impérieux.

Le revenu moyen d'un ménage du LRA était de 15 900 $. La moyenne était de 9 500 $ pour les ménages d'une seule personne et de 19 100 $ pour les couples avec enfants. Ces revenus se comparent au revenu moyen de 34 700 $ pour l'ensemble des ménages ruraux, de 16 100 $ pour les ménages ruraux d'une seule personne, et de 43 000 $ pour les couples ruraux avec enfants, ce qui fait voir que les clients du LRA sont bel et bien choisis dans la population à faible revenu. Cependant, les ménages ayant le plus faible revenu ne sont pas bien servis, comme en témoigne le fait que le revenu moyen des ménages ruraux à besoins impérieux était de 10 300 $, celui des personnes seules, de 8 100 $, et celui des couples avec enfants, de 13 000 $.

La cible de 50 p. 100 pour les autochtones, que le gouvernement fédéral avait établie pour les Programmes du LRA ordinaire, n'a pas été atteinte, mais il y a eu des progrès importants vers cet objectif depuis 1985.

Bien que seulement 30 p. 100 des logements du LRA ordinaire soient occupés par des ménages comptant au moins un membre qui est indien inscrit, indien non inscrit, inuit ou métis, la quasi-totalité du logement fourni dans les Territoires du Nord-Ouest et les deux tiers des logements de démonstration du LRA logeaient des autochtones. De même, entre 1985 et 1989, le pourcentage des logements engagés pour les ménages autochtones est passé de 30 p. 100 à 48 p. 100.

Les occupants de logements du LRA font état de niveaux élevés de satisfaction à l'égard de leur logement et la plupart estiment que leurs conditions de logement se sont améliorées par rapport à celles de leur logement antérieur.

Les niveaux de satisfaction d'ensemble étaient élevés pour les programmes, atteignant près de 90 p. 100. C'est la localisation, puis l'espace vital et la conception du logement, qui procuraient les niveaux les plus élevés de satisfaction. On était le moins satisfait de la quantité d'espace d'entreposage fourni.

Quatre ménages du LRA sur cinq ont dit que leurs conditions de vie s'étaient améliorées grâce à l'aide fournie en vertu des programmes. Le pourcentage se situait dans une fourchette de 70 p. 100 des locataires à plus de 90 p. 100 des clients des Programmes de location avec option d'achat, de démonstration, de logement de base (Nouveau-Brunswick) et d'aide à l'accession à la propriété (Territoires du Nord-Ouest).

Les problèmes d'abordabilité persistent chez les clients du LRA, très particulièrement chez les propriétaires-occupants et moins chez les locataires du LRA.

Cinquante-cinq pour cent des ménages vivant dans des logements du LRA en 1988 consacraient 30 p. 100 et plus de leur revenu au logement. C'est moins que les 64 p. 100 de ménages ruraux à besoins impérieux qui éprouvaient un problème d'abordabilité.

Les ménages consacrant à leur logement 30 p. 100 et plus de leur revenu étaient plus fréquents chez les bénéficiaires d'une aide à l'accession à la propriété; 57 p. 100 des propriétaires du LRA et 58 p. 100 des clients du Programme de location avec option d'achat consacraient 30 p. 100 et plus de leur revenu à leur logement, à comparer à 37 p. 100 des locataires et à seulement 6 p. 100 des clients du Programme de démonstration. Les problèmes d'abordabilité sont moins grands pour les occupants des logements plus récents, conséquence surtout d'un déplacement de l'articulation du programme vers le mode d'occupation en location. En partie, les ratios des coûts de logement sur le revenu pour les propriétaires sont le résultat de la conception même du programme, car les propriétaires sont pleinement responsables des coûts de fonctionnement, d'entretien et de réparations, en plus d'avoir

à consacrer jusqu'à 25 p. 100 de leur revenu aux versements hypothécaires et aux taxes foncières (moins une allocation pour le coût du chauffage). Les problèmes d'abordabilité des logements de location viennent en partie de ce que les locataires payent les coûts de l'électricité autre que pour le chauffage et en partie de ce qu'ils sont insuffisamment compensés pour leurs frais de chauffage. Le coût de l'élimination des problèmes d'abordabilité chez les ménages du LRA du portefeuille de logements existants serait de l'ordre de 13 millions de dollars par an.

La plupart des logements fournis en vertu des Programmes LRA répondaient aux normes établies de qualité, ayant une plomberie intérieure et n'ayant pas besoin de réparations majeures.

Trois pour cent des logements du LRA ordinaire et 13 p. 100 des logements de démonstration n'avaient pas d'eau courante ni d'installations sanitaires. L'observation d'un pourcentage relativement élevé de logements de démonstration n'ayant pas d'installations sanitaires s'explique par la tendance à localiser les logements de démonstration dans les collectivités qui n'offrent pas d'installations sanitaires et dans lesquelles les conditions du sol empêchent l'installation de fosses septiques et (ou) l'aménagement de puits. Les logements des régions éloignées ainsi que les vieux logements du LRA risquaient davantage d'être dépourvus de ces installations. Ces pourcentages se comparent aux 11 p. 100 de l'ensemble des ménages ruraux à besoins impérieux qui n'ont pas d'installations sanitaires.

Des inspecteurs professionnels ont évalué que 12 p. 100 des logements du LRA ordinaire et 8 p. 100 des logements de démonstration avaient besoin de réparations majeures. Quatorze pour cent de l'ensemble des logements d'accession à la propriété du LRA ordinaire ont besoin de réparations majeures, à comparer à moins de 4 p. 100 des logements de location du LRA. Pour les logements du LRA construits après 1985, cependant, les logements d'accession à la propriété sont les moins susceptibles d'avoir besoin de réparations majeures (moins de 2 p. 100 des logements); ils sont suivis en cela des logements de location sans option d'achat (4,5 p. 100) et des logements de location avec option d'achat (6,2 p. 100).

Vingt-neuf pour cent de l'ensemble des clients du LRA ont dit que leur logement avait besoin de réparations majeures, à comparer à 37 p. 100 de l'ensemble des ménages ruraux à besoins impérieux qui ont estimé que leur logement avaient besoin de réparations majeures.

Si l'on combine les deux indices (besoin de réparations majeures et absence d'installations de base), 14 p. 100 de tous les logements du LRA ordinaire et 21 p. 100 des logements de démonstration sont de qualité insuffisante. Les taux les

plus élevés de logements de qualité insuffisante dans le stock du LRA ordinaire, selon la définition des ententes de 1986, étaient dans le Programme d'accession à la propriété (16 p. 100), puis dans le Programme de location sans option d'achat (8 p. 100). Le Programme de location avec option d'achat affichait le plus faible taux de logements de qualité insuffisante, à 9 p. 100. Au total, 21 p. 100 des logements du LRA dans les régions éloignées n'étaient pas de qualité suffisante, à comparer à 12 p. 100 des logements du LRA dans les régions non éloignées.

Selon les estimations des inspecteurs qui ont réalisé l'enquête, chaque logement a besoin, en moyenne, de 2 860 $ de réparations. Les deux tiers de ces besoins de réparations vont aux logements construits avant 1981 et plus de 80 p. 100 aux logements d'accession à la propriété. Dans le cas des logements ayant besoin de réparations majeures, il faudrait 8 800 $, en moyenne, pour les rendre conformes aux normes. Pour rendre conforme aux normes le stock de logements ayant besoin de réparations majeures, il faudrait près de 17 millions de dollars.

Plus de 80 p. 100 des logements du LRA ont été jugés logeables pour leurs occupants, en ce sens que le nombre de pièces et de chambres à coucher correspondait à la taille et à la composition des familles les occupant.

Dix-sept pour cent des logements du LRA ordinaire étaient surpeuplés. Par comparaison, seulement 11 p. 100 de tous les ménages ruraux à besoins impérieux vivaient dans des logements surpeuplés, selon une fréquence de surpeuplement plus voisine de 20 p. 100 pour les couples ruraux à besoins impérieux avec enfants et les familles monoparentales. Ce sont les logements de location sans option d'achat qui affichaient les taux les plus élevés de problèmes de surpeuplement (23 p. 100 étaient surpeuplés). Le Programme de démonstration avait une fréquence semblable de problèmes de surpeuplement. Les logements de location avec option d'achat (10 p. 100) et les logements ordinaires d'accession à la propriété (16 p. 100) étaient ceux qui affichaient les plus faibles taux de surpeuplement.

On a estimé qu'il en coûterait de 35 à 60 millions de dollars pour éliminer les problèmes de surpeuplement dans le portefeuille du LRA par l'ajout des chambres à coucher nécessaires, selon le genre de fondation utilisée. Le coût serait inférieur si l'ajout se faisait à même le sous-sol, lorsqu'il en existe un.

Les problèmes d'abordabilité persistent parmi la plupart des ménages subventionnés, et les programmes ne semblent pas mieux réussir à appliquer des logements abordables, de qualité et logeables selon les normes définies dans les accords existants d'application du programme.

Soixante-sept pour cent des ménages du LRA ordinaire souffrent encore d'un problème quelconque de logement, qu'il s'agisse d'abordabilité, de qualité, de logeabilité ou d'une combinaison de ces facteurs. En outre, 59 p. 100 des clients ont encore des besoins impérieux de logement, ayant des revenus insuffisants pour se trouver un logement de rechange qui soit abordable, logeable et de qualité, et éprouvant en même temps un problème avec leur logement existant.

Parmi les programmes, c'est le Programme de démonstration qui avait la plus faible proportion de clients ayant un besoin impérieux continu de logement (32 p. 100), à comparer à 54 p. 100 des clients du Programme de location et à 60 p. 100 des propriétaires. La fréquence du besoin de logement permanent parmi les clients des programmes était la plus élevée dans les régions éloignées, où 65 p. 100 des clients du LRA faisaient face à des ratios élevés de coûts de logement sur le revenu et (ou) à des conditions de logement de qualité insuffisante.

La comparaison du portefeuille des logements construits depuis 1985 avec les logements antérieurs révèle que la situation s'est bien peu améliorée. Cinquante-neuf pour cent des clients ordinaires du LRA d'après 1985 ont des besoins impérieux. Bien que la fréquence des locataires ayant des besoins impérieux pour les logements construits après 1985 soit de 48 p. 100, la fréquence des propriétaires-occupants ayant des besoins impérieux pour les logements construits après 1985 est de 67 p. 100.

L'aide aux réparations d'urgence est bien ciblée, mais elle n'assure pas des logements de qualité.

Compte tenu de l'accent que le programme met sur l'aide pour ceux qui seraient par ailleurs admissibles à l'aide du LRA, près de 90 p. 100 des clients du PRU avaient des revenus inférieurs au niveau d'entrée pour les Programmes LRA. Environ 58 p. 100 des ménages servis en vertu du Programme de réparations d'urgence (PRU) vivent encore dans des logements ayant besoin de réparations majeures, à comparer à 37 p. 100 de l'ensemble de la population rurale à besoins impérieux. Huit pour cent des clients du PRU avaient un problème d'abordabilité, contre plus de 50 p. 100 de l'ensemble des ménages ruraux ayant des besoins impérieux.

2.3 Les Programmes du LRA ordinaire sont-ils appliqués efficacement?

L'application est le processus selon lequel les fonds du LRA sont transformés en logements exploités en tant que logements sociaux du LRA. Elle suppose trois phases, soit la planification, la sélection du client et du logement, la préparation du projet et l'administration du portefeuille.

L'Évaluation a considéré l'efficacité de l'application des programmes dans chacun de ces trois secteurs.

L'évaluation a révélé que :

Les comités de gestion tripartites (CGT) se sont révélés des instruments efficaces de planification des programmes LRA.

Dans la plupart des régions, les membres des CGT (c.-à-d., un groupe formé d'un représentant de la SCHL, d'un représentant de la province ou du territoire ou d'un représentant autochtone par province ou territoire) estimaient que l'approche était généralement utile et efficace et que la coordination des programmes LRA en fonction des quatre critères utilisés pour évaluer les CGT était satisfaisante, à savoir, la fréquence des réunions, la représentativité des membres du comité, la convergence des travaux des comités avec leur mandat et les améliorations de la planification, de la coordination et de l'application du LRA. Un examen du nombre d'occasions où les CGT se sont réunis et des responsabilités des personnes présentes a confirmé ces vues des participants. Un appariement général des cibles d'application du programme de 1988 avec l'activité réelle confirme les vues des membres des CGT en ce qui a trait à l'efficacité avec laquelle les CGT ont atteint leurs objectifs.

Les groupes d'application autochtones ont besoin d'une meilleure formation en services-conseils aux clients, selon leurs membres et selon le personnel gouvernemental du LRA.

Les groupes d'application autochtones interviewés aux fins de l'évaluation estimaient que leur personnel était suffisamment qualifié pour entreprendre leurs travaux d'application des programmes LRA. Cependant, il y avait un certain nombre de domaines où les groupes ont dit avoir besoin d'aide continue, notamment dans l'amélioration des compétences du personnel, dans la formation en planification et budgétisation des opérations, et dans la promotion des programmes LRA. Une demande fréquente a visé l'amélioration des cours de finances (concernant les prêts hypothécaires) et de services-conseils pour les clients. Le personnel gouvernemental a perçu un besoin de formation plus poussée en opérations de programme, et en gestion des finances et du personnel. La plupart des membres du personnel gouvernemental ont recommandé une intensification de la formation se rattachant aux services-conseils pour les groupes d'application. Les personnes détachées auprès des groupes d'application ont noté que les groupes avaient besoin de formation surtout dans les opérations de programme et les domaines techniques ainsi qu'en gestion financière. Elles ont aussi signalé qu'ils étaient le moins efficaces dans les conseils aux groupes sur les services-conseils pour les clients.

Le Programme de formation des cadres autochtones a été un moyen efficace de ciblage d'une formation de bonne qualité sur les autochtones ayant les antécédents personnels et professionnels appropriés, mais il y aurait lieu d'apporter certaines améliorations à la communication des renseignements techniques et à la recherche de moyens de retenir les cadres dans le domaine du logement pour le long terme.

Environ 250 personnes ont participé au Programme de formation des cadres autochtones depuis sa création en 1974 comme moyen de donner aux autochtones une expérience pratique de l'administration des programmes LRA. À peu près tous les participants répondaient aux critères d'entrée au programme (ethnicité, études, aptitude, connaissances du logement, capacités de communication et d'organisation). Selon la perception d'à peu près tous les stagiaires, le programme a été de quelque peu à très utile comme moyen d'accroître leurs connaissances au sujet des programmes LRA et d'améliorer leurs techniques de réalisation de logements. La rétroaction des superviseurs et les genres participatifs de formation, comme les ateliers, étaient des moyens particulièrement efficaces d'accroître les compétences des cadres dans le domaine de l'habitation. Les stagiaires ont exprimé des préférences pour une période de formation plus longue. Selon le personnel des groupes d'application et le personnel gouvernemental du LRA, les programmes de formation ont remporté de grands succès pour la formation en gestion, en relations humaines et en solution de problèmes. Il y aurait des améliorations à faire, toutefois, pour ce qui est des compétences techniques.

La majorité des stagiaires se sont trouvés du travail dans le logement immédiatement après leur formation. Cependant, seulement 36 p. 100 travaillaient toujours dans le domaine du logement au moment de l'enquête, surtout avec des groupes d'application autochtones ou au gouvernement. La capacité de se trouver du travail dans le domaine du logement était liée à l'emploi antérieur et à la présentation au programme par un groupe ou un particulier autochtone, ainsi qu'au désir personnel d'améliorer ses compétences en logement.

Bien que les participants aient fait des commentaires positifs au sujet de la formation qu'ils ont reçue, le programme a moins bien réussi à élargir le bassin de connaissances spécialisées en application du logement pour le long terme, puisque deux stagiaires sur trois n'ont pas continué à travailler dans le domaine du logement. Et pourtant, parmi les groupes d'application autochtones d'aujourd'hui, la majorité comptent du personnel qui a été formé dans le cadre de ce programme et qui travaille directement aux opérations des programmes LRA.

Le Programme de détachement de fonctionnaires a valu aux groupes d'application autochtones une aide spécialisée précieuse, mais les fonctionnaires détachés eux-mêmes

estimaient qu'ils auraient pu être plus efficaces par leurs conseils sur les services-conseils aux clients.

Moins de 20 professionnels du logement ont été détachés auprès de groupes d'application autochtones depuis 1974, la plupart dans le cadre de placements temporaires d'avant 1985. Le programme est actuellement inactif. La majorité des fonctionnaires détachés ont secondé les groupes d'application dans les domaines de la planification et de l'administration des programmes plutôt que dans les domaines techniques.

Les fonctionnaires détachés estiment qu'ils ont davantage amélioré les compétences en gestion et les techniques de suivi des groupes d'application que leur application et leurs services-conseils. Tous étaient d'avis que les groupes d'application étaient plus en mesure de fonctionner indépendamment et qu'ils s'acquittaient mieux de leurs responsabilités par suite du détachement. Les groupes d'application qui avaient reçu de l'aide du Programme de détachement estimaient en avoir profité davantage dans les domaines de la gestion, de l'application et du suivi que dans celui des services-conseils. Un certain nombre de groupes ont exprimé le désir de se faire détacher un fonctionnaire.

Le Programme de formation des clients du LRA a remporté des succès mitigés et perdu de sa popularité, avec le temps, auprès des groupes d'application autochtones comme moyen d'éducation.

Le Programme de formation des clients, établi en 1974, a dégagé 2,1 millions de dollars pour des ateliers, des séances d'information, des documents de formation, des cours spécialisés et la promotion de programmes pour développer les connaissances et les compétences du personnel de groupes d'application autochtones travaillant aux programmes LRA. Les dépenses annuelles en vertu du Programme de formation des clients ont diminué au cours des quatre dernières années, passant d'environ 160 000 $ par an à environ 65 000 $ par an.

L'Évaluation a révélé que les fonds ont servi le plus souvent à des ateliers et à des séances d'information ayant pour objet d'expliquer aux groupes les changements aux programmes LRA et d'interpréter les directives. La formation en gestion des affaires n'est pas aussi souvent financée en vertu de ce programme.

Les groupes à qui on a demandé s'ils étaient satisfaits du programme avaient des avis partagés, près de la moitié des répondants se disant insatisfaits et aucun ne se disant très satisfait. Il y a eu de nombreuses suggestions d'amélioration de l'administration et du contenu du programme et du niveau de financement en vertu du programme. Plusieurs ont parlé de la meilleure intégration de la formation dans le fonctionnement permanent des groupes, comme moyen de réduire le temps

consacré à autre chose qu'à leurs activités quotidiennes de gestion.

Les programmes gouvernementaux de logement dans les collectivités où il y a eu des logements du LRA font l'objet d'un niveau modérément élevé de sensibilisation et d'appui.

Les deux tiers des groupes d'application s'estimaient très efficaces pour sensibiliser la collectivité locale et attirer les clients admissibles. Moins de la moitié, toutefois, jugeaient qu'ils avaient bien réussi à faire accepter les logements dans la collectivité. Plus de la moitié des représentants de la collectivité ont dit que les résidents de leur collectivité étaient au courant de la disponibilité d'un financement gouvernemental pour le logement; cependant, les deux tiers ou plus des représentants des collectivités du LRA ont dit que les résidents étaient en faveur du logement subventionné. Bien qu'une minorité seulement des représentants locaux aient affirmé avoir eu une ou plusieurs réunions avec les agents d'application au cours de l'année écoulée, cela serait conforme aux directives n'exigeant une consultation que dans les domaines où de nouveaux logements sont appliqués. Enfin, le personnel du LRA a jugé les groupes d'application de passables à bons lorsqu'il s'agissait de répondre aux besoins et aux priorités de logement des collectivités locales.

Les organismes d'application autochtones ont été plus efficaces pour repérer les clients admissibles au programme que pour donner des conseils aux clients.

En constatant que les clients du programme LRA présentent des caractéristiques semblables à la population rurale à besoins impérieux de logement, on est porté à croire que les agents d'application ont contribué à l'efficacité avec laquelle les programmes atteignent leurs objectifs de ciblage. Cependant, le fait que des pourcentages de seulement 6 p. 100 des clients du LRA ont dit avoir reçu des conseils sur la tenue du budget et les pratiques d'entretien justifie une intensification de l'effort concernant les visites avant et après l'occupation.

Les groupes d'application autochtones sont des opérations financièrement viables, même si les évaluations du caractère approprié des droits d'application sont partagés.

La plupart des groupes d'application étaient d'avis que les droits d'agence étaient suffisants, mais ceux qui s'étaient vu attribuer peu de logements et qui travaillaient dans une région à faible densité de population étaient insatisfaits. Le personnel du gouvernement provincial dans la moitié des provinces a qualifié les droits d'application d'insuffisants, alors que le personnel de la SCHL était plus porté à dire que les droits étaient plus que convenables. La majorité de tous

les agents du programme LRA étaient d'avis que la viabilité financière d'ensemble des groupes d'application était bonne.

Les services-conseils aux clients n'ont pas été très poussés, bien qu'on donne des conseils à ceux qui en ont besoin.

Pour ce qui est du portefeuille de location, l'Évaluation a révélé un très faible pourcentage de clients qui se rappellent avoir déjà reçu des conseils sur la tenue du budget (6 p. 100), et avoir fait des paiements de loyer (14 p. 100). Environ 21 p. 100 des locataires sont en retard dans leur loyer. Les clients en retard sont plus susceptibles de se rappeler avoir reçu des conseils récemment (7 p. 100) que les autres (2 p. 100).

L'Évaluation a révélé que seulement 20 p. 100, environ, des clients d'accession à la propriété ont dit avoir déjà reçu des conseils sur des questions comme l'entretien de la maison, les réparations à la maison, la tenue du budget, le versement des paiements, et l'assurance immobilière, et que seulement 4 p. 100 ou 5 p. 100 disent avoir reçu des conseils récents sur l'entretien, le budget et les paiements à effectuer. Les taux d'arriérés chez les propriétaires-occupants du LRA sont dans les 27 p. 100. Cependant, ceux qui sont en retard ne sont que légèrement plus susceptibles que les autres de dire qu'ils ont reçu des conseils récents sur la tenue du budget.

Bien qu'ils ne soient pas responsables de l'entretien et des réparations, la SCHL et les provinces/territoires ont néanmoins pour mandat d'informer les propriétaires-occupants au sujet de l'état de leur logement et de leur donner des conseils sur la façon de l'entretenir ou de le réparer. Trente-six pour cent des propriétaires-occupants du LRA disent avoir reçu récemment la visite d'un membre du personnel gouvernemental désireux de vérifier l'état de leur logement. Cependant, ceux qui occupent des logements ayant besoin de réparations majeures n'étaient que légèrement plus susceptibles que les autres de déclarer avoir reçu la visite récente d'un agent du logement ou d'un membre du personnel de l'association de logement au sujet de l'entretien de la maison.

Le Programme de location avec option d'achat institué en 1986 met davantage l'accent sur la préparation des occupants à l'accession à la propriété. Environ 40 p. 100 des clients de location avec option d'achat ont dit avoir reçu des conseils sur l'entretien de la maison, les réparations, les paiements à effectuer et l'assurance, mais seulement 25 p. 100 ont dit avoir reçu des conseils sur la tenue du budget. Seulement 15 p. 100 ont dit avoir reçu des conseils dans la dernière année. La plupart des clients ont affirmé que les renseignements qu'ils ont reçus ont été très utiles.

Le personnel du LRA a donné son évaluation de l'à-propos de la fréquence des conseils requis et du choix du moment de la prise de contact avec les clients, selon le stade de l'application. Les opinions étaient partagées, certains disant que les pratiques courantes de conseils ne sont pas appropriées, alors que d'autres leur étaient plus favorables. Certains membres du personnel ont estimé qu'il fallait plus de personnel, plus de formation aux services-conseils pour le personnel, et une plus grande planification pour décider comment et quand donner des conseils. D'autres ont dit que les conseils après l'occupation ont rarement eu lieu et que les clients n'assistent pas toujours aux ateliers de conseils.

Le stock de location est en bon état, et des pourcentages relativement élevés de propriétaires-occupants et de locataires disent avoir eu des contacts récents aux fins de l'examen des paiements.

Seulement 12 p. 100 des locataires ont dit que leur revenu avait fait l'objet d'une vérification au cours des 12 derniers mois, bien que près de 79 p. 100 aient affirmé que leurs paiements de loyer avaient fait l'objet d'une revue au cours des 12 derniers mois, processus qui suppose un examen du loyer également.

Les réponses des clients indiquent que le gouvernement est raisonnablement consciencieux dans ses pratiques de gestion immobilière, 49 p. 100 des locataires du LRA affirmant que l'état de leur logement avait fait l'objet d'une vérification récente. Environ 55 p. 100 des locataires sont satisfaits des services de gestion immobilière de leur propriétaire-bailleur, pour ce qui est, par exemple, des réparations effectuées, de la sécurité assurée, et de la rapidité de réponse aux demandes, bien que les locataires des régions éloignées soient moins satisfaits que ceux des régions non éloignées.

Plus de 90 p. 100 des propriétaires-occupants du LRA déclarent avoir eu des contacts récents avec le personnel gouvernemental aux fins de l'examen des paiements.

Le bon état du logement d'accession à la propriété du LRA est davantage le reflet de la capacité personnelle des occupants d'effectuer les réparations que celui des efforts gouvernementaux en matière de services-conseils, d'inspection ou de travaux de réparations.

La proportion de logements LRA de propriétaire-occupant qui ont besoin d'importantes réparations se situe à 14 p. 100, soit à peu près la même que pour l'ensemble des logements ruraux du même âge. On peut donc en conclure que le taux de détérioration des logements LRA n'est pas excessif.

Une analyse statistique à variables multiples de la relation entre divers facteurs environnementaux, perceptuels, sociaux,

économiques et de conception de programme et le coût des réparations des logements du LRA a fait ressortir que les caractéristiques suivantes sont significativement et positivement reliées à un niveau inférieur des coûts de réparations du logement :

- l'occupant se reconnaît responsable des réparations,
- le revenu provenant de l'emploi,
- la satisfaction du client à l'égard du logement et du voisinage,
- la participation des clients à la conception ou à la construction du logement,
- la perception de l'occupant quant à la facilité d'obtenir de l'aide pour les réparations,
- la visite d'un fonctionnaire de l'habitation pour vérifier l'état de la maison, et
- le fait que l'occupant ait déclaré avoir besoin de plus amples renseignements sur les réparations.

Plus le logement est vieux, plus le ménage l'occupe depuis longtemps, et plus il y a de personnes vivant dans le logement, plus les coûts des réparations du logement risquent d'être élevés. De même, les coûts sont généralement plus élevés pour les logements occupés par des ménages qui ont déjà été propriétaires et assuré eux-mêmes l'entretien. Enfin, les logements occupés par des ménages autochtones, les logements situés dans des régions éloignées et les logements présentant des problèmes initiaux de conception et de construction sont plus coûteux à réparer.

Les caractéristiques qui ne présentaient pas de relation significative avec les besoins de réparations du logement comprenaient les suivantes :

- les occupants avaient déjà reçu des conseils sur l'entretien ou les réparations,
- le revenu disponible, et
- le rapport du coût total d'habitation au revenu.

<u>Les taux d'arriérés sont demeurés élevés, à 25 p. 100, malgré l'introduction d'un programme de location, d'une subvention-chauffage pour les propriétaires-occupants et de services-conseils aux clients.</u>

L'Évaluation a vérifié si les diverses initiatives qu'a prises le gouvernement pour résoudre le problème des arriérés, y compris les services-conseils, une subvention-chauffage et un programme de location, ont été efficaces. On a analysé plusieurs autres variables pour tenir compte des facteurs environnementaux, sociaux et économiques.

La variation des taux d'arriérés des propriétaires-occupants qu'expliquent ces facteurs était très faible, ce qui porte à croire que les décisions d'orientation fondées sur ce modèle

auraient peu de chances de succès. De tous les facteurs retenus dans le modèle, le coût des réparations du logement, le nombre de personnes dans le ménage, la localisation dans une région éloignée, la localisation dans une région où il est difficile de gagner sa vie en ayant un revenu d'emploi, l'apport de main-d'oeuvre à la construction du logement, la vérification récente du revenu, le désir exprimé d'être mieux renseigné sur la façon d'effectuer les paiements, et l'âge du logement étaient parmi les variables présentant une relation significative et positive avec les taux d'arriérés des propriétaires-occupants. Le fait d'avoir un revenu fixe (p. ex., aide sociale), le niveau d'instruction, ou d'avoir quelqu'un ayant un emploi à plein temps figuraient parmi les variables présentant une relation significative et négative avec les taux d'arriérés des propriétaires-occupants. Le rapport du coût d'habitation au revenu, le niveau du revenu disponible et l'expérience antérieure de la propriété étaient parmi les variables ne présentant aucune relation significative avec les taux d'arriérés des propriétaires-occupants. Le fait d'avoir reçu des conseils sur la tenue du budget avait un effet négatif sur la probabilité d'être en retard. Cependant, une forte augmentation de l'activité de conseils n'aurait eu qu'un léger effet sur les taux d'arriérés.

L'explication de la propension des locataires à accuser des arriérés de paiements a été plus facile pour ce qui est de l'ampleur de la variation expliquée par les facteurs sociaux, économiques, environnementaux et de conception de programme retenus dans l'analyse. La localisation dans une région éloignée et l'âge du logement présentaient une relation positive et significative avec les taux d'arriérés, alors que le niveau d'instruction du chef de ménage, et la dépendance d'une source stable de revenu (c.-à-d., pension) présentaient une relation négative et significative avec les taux d'arriérés. Le fait d'avoir été conseillé sur la tenue d'un budget de dépenses présentait aussi une relation négative avec la probabilité qu'un locataire du LRA soit en retard. Le revenu disponible et le rapport du coût d'habitation au revenu étaient au nombre des facteurs pour lesquels on n'a pas observé d'incidence statistiquement significative sur les taux d'arriérés des locataires.

<u>L'expérience locale de l'application du LRA n'était pas convergente.</u>

Bien que certains groupes de logement sans but lucratif locaux aient obtenu de bons résultats dans la construction d'ensembles du LRA, d'autres ont accusé de sérieux dépassements de coûts et de graves problèmes d'application. Dans ce dernier cas, les groupes manquaient souvent d'expérience, n'avaient pas la supervision appropriée sur le chantier, et avaient de mauvaises pratiques de comptabilité et de contrôle financier. Cependant, leurs problèmes n'étaient

pas tous le fait de l'inexpérience, car un grand nombre avaient été mis sur pied spontanément et ne pouvaient assurer les contrôles voulus.

Pour ce qui est de l'efficacité dans les autres aspects (autres que la construction) de l'aménagement et de la gestion de l'habitation, l'Évaluation a très bien coté le rendement du système local d'application et de gestion dans les Territoires du Nord-Ouest. Le nombre de clients de location qui disent avoir déjà reçu des conseils sur la tenue du budget, sur les paiements de loyer à effectuer et sur l'assurance mobilière dépassait la moyenne. La fréquence des conseils était également supérieure dans les Territoires du Nord-Ouest, où les locataires disant avoir reçu des conseils budgétaires au cours de la dernière année étaient plus nombreux que la moyenne. Les locataires étaient plus satisfaits dans les Territoires du Nord-Ouest qu'ailleurs pour ce qui est des pratiques de gestion immobilière pour les réparations effectuées, la sécurité et la rapidité de réponse aux demandes. Cependant, le stock de logements locatifs dans les Territoires du Nord-Ouest n'est pas en aussi bon état, dans l'ensemble, que le total du stock locatif du LRA.

En Nouvelle-Écosse, où les groupes communautaires locaux de toute la province aident à appliquer les programmes, les propriétaires-occupants du LRA étaient plus susceptibles qu'ailleurs d'avoir reçu des conseils sur des questions comme l'entretien de la maison, les réparations, le budget, les paiements à effectuer et l'assurance. En outre, le pourcentage de propriétaires-occupants du LRA ayant eu des contacts récents avec le personnel gouvernemental, ou avec des agents du gouvernement, pour des raisons comme la vérification de l'état du logement et la vérification du revenu, était plus élevé en Nouvelle-Écosse par rapport à la moyenne. Les pratiques d'entretien chez les clients de la Nouvelle-Écosse étaient généralement meilleures qu'ailleurs, et seulement 13 p. 100 des logements faisaient l'objet d'arriérés, à comparer à 19 p. 100 dans les autres régions non éloignées. Cependant, la fréquence des conseils sur l'entretien de la maison et la tenue d'un budget et les paiements à effectuer n'était pas aussi bonne que la moyenne.

<u>Le programme de location destine une plus grande part de son budget aux ménages à faible revenu que les programmes ordinaires d'accession à la propriété ou de démonstration.</u>

La répartition du budget entre les diverses catégories de revenu des clients est fonction de la conception du programme (c.-à-d. quelle est la subvention versée à chaque ménage selon le revenu du ménage) et des pratiques d'application (c.-à-d. quel est le pourcentage des logements destinés aux ménages ayant le revenu le plus faible).

Les résultats de l'analyse sont présentés au tableau 3 pour un ménage de 4 personnes dans une région non éloignée. Nous avons procédé à une analyse semblable pour les régions éloignées, pour les Territoires du Nord-Ouest et pour les ménages moins nombreux. Si le programme de location est le mieux ciblé, c'est surtout parce que les ménages au revenu le plus faible participent davantage au programme de location, ce qui vient par ailleurs de la politique consistant à envoyer les clients dans différents modes d'occupation en fonction de leur capacité de payer les coûts correspondants et de leurs compétences comme propriétaires-occupants.

Lorsqu'on combine les Programmes ordinaires d'accession à la propriété et de location et qu'on les compare au Programme de démonstration, il est clair qu'ils consacrent une plus grande part de leur budget aux groupes de revenu les plus bas.

TABLEAU 3
RÉPARTITION DU BUDGET POUR UN MÉNAGE DE 4 PERSONNES VIVANT DANS UNE RÉGION NON ÉLOIGNÉE

REVENU EN POURCENTAGE DU PRBI[1]	SUBVENTION MOYENNE $	RÉPARTITION EN POURCENTAGE DES CLIENTS %	RÉPARTITION DU BUDGET %
LOCATION, ORDINAIRE			
0-50	53 000	42	39
51-100	62 000	50	55
100+	35 000	8	6
ACCESSION À LA PROPRIÉTÉ, ORDINAIRE			
0-50	32 000	19	20
51-100	30 000	69	68
100+	31 000	12	12
DÉMONSTRATION			
0-50	40 000	27	28
51-100	40 000	58	58
100+	40 000	14	14

NOTE : [1] Le ratio du revenu du ménage sur le plafond de revenu déterminant les besoins impérieux (PRBI).

2.4 Quels sont les coûts des Programmes du LRA ordinaire pour le gouvernement et quelle est l'efficience des Programmes du LRA ordinaire par rapport aux autres formules possibles?

Avec la mise en place d'une option de location comme mode d'occupation et l'accent mis sur la construction neuve, les coûts des subventions et de l'administration du programme LRA ont augmenté.

En 1986, les coûts totaux de programme pour la SCHL, c'est-à-dire pour les subventions et l'administration, étaient presque 70 millions de dollars par an. Ils ont crû jusqu'à 103 millions de dollars par an en 1989, soit d'un peu plus de 14 p. 100 par an. La croissance des coûts reflète davantage la croissance du nombre de logements subventionnés chaque année que la croissance du coût par logement. Les subventions unitaires ont crû au rythme de 6,4 p. 100 par an depuis 1986.

Les coûts moyens des subventions unitaires, en valeur présente, sont plus élevés pour les logements de location (144 000 $) que pour les logements d'accession à la propriété (55 000 $). Les coûts moyens en subventions d'un logement de démonstration se situent entre 40 000 $ et 44 000 $. Nous avons aussi documenté les coûts d'application et d'administration des programmes. Le programme le plus coûteux à appliquer et à administrer est le programme ordinaire de location, suivi du programme ordinaire d'accession à la propriété. Le Programme de démonstration est le moins coûteux, surtout parce qu'il s'appuie sur un prêt susceptible de remise, qui est beaucoup moins coûteux à administrer qu'un prêt hypothécaire subventionné.

Le total des coûts en subventions, d'application et d'administration, en valeur présente, a été le plus élevé pour le Programme de location (177 145 $ par logement); vient ensuite le Programme d'accession à la propriété (79 255 $ par logement). Un logement du Programme de démonstration coûte environ 54 000 $. Un facteur important des coûts des programmes a été leur application et leur administration (32 p. 100 du total pour le Programme d'accession à la propriété, 19 p. 100 du total pour les Programmes de location et 26 p. 100 du total pour le Programme de démonstration).

L'approche d'autoconstruction du Programme de démonstration du LRA à l'égard de la construction et de l'exploitation du logement dans les régions rurales donne plus de services de logement pour la moindre quantité de matériaux, de main-d'oeuvre et de terrain.

La principale solution de rechange aux Programmes du LRA ordinaire actuellement envisagée est le Programme de démonstration. Le Programme de démonstration diffère des Programmes du LRA ordinaire à un égard important : il exige la

participation du client. Le Programme de démonstration et le Programme ordinaire d'accession à la propriété diffèrent également du programme de location, en ce que le client est responsable de l'exploitation de son logement. Les autres moyens de fournir du logement LRA comprennent l'habitation usinée, l'utilisation du stock privé existant, et la remise en état des logements existants.

L'analyse a examiné le coût total pour la société de la construction et de l'exploitation d'un logement de 3 chambres à coucher dans une région rurale en fonction de données d'enquête ainsi que d'estimations imputées de la valeur de la main-d'oeuvre bénévole et du terrain donné. Le tableau 4 présente les résultats de l'analyse.

TABLEAU 4
EFFICIENCE DES PROGRAMMES LRA
MAISONS INDIVIDUELLES DE TROIS CHAMBRES À COUCHER
(TAUX D'ACTUALISATION DE 10 P. 100)

	RÉGIONS ÉLOIGNÉES $	RÉGIONS NON ÉLOIGNÉES $	T.N.-O. $
Accession à la propriété	138 100	121 675	-
Location	148 450	123 625	231 640
Démonstration	113 155	102 355	165 655

La valeur présente des coûts en immobilisations et d'exploitation du stock existant de logements locatifs privés (logements de 3 chambres à coucher) a été établie a 37 000 $ par logement. Nous n'avons pas effectué d'analyse formelle des coûts de l'habitation usinée. Cependant, des comparaisons préliminaires du coût en immobilisations avec des maisons construites sur place par des professionnels révèlent la possibilité d'économies. C'est un point où il faudra pousser davantage la recherche. Nous n'avons pas fait l'analyse de l'efficience compétitive de la remise en état par rapport à la construction neuve. Cependant, d'autres études d'évaluation ont démontré de façon concluante que la rénovation est plus efficiente que la construction neuve.

2.5 Le Programme de démonstration est-il une formule viable pour remplacer les Programmes du LRA ordinaire?

<u>La participation à la construction est plus forte chez les clients des programmes du LRA d'autoconstruction.</u>

Les programmes LRA offrent explicitement aux premiers occupants des maisons la possibilité de participer à la

conception et (ou) à la construction de leur maison. Près de 35 p. 100 des personnes vivant dans des logements financés en vertu du Programme du LRA ordinaire ont dit avoir participé d'une certaine façon, alors que 95 p. 100 des participants au Programme de démonstration et 85 p. 100 des participants au programme PAP dans les Territoires du Nord-Ouest ont dit avoir fait la plupart des travaux dans le cadre d'une ou plusieurs grandes activités de construction. La finition intérieure et extérieure, la charpente, l'isolation et la pose du toit étaient les activités le plus souvent assurées par les occupants.

Les superviseurs de la construction étaient efficaces comme conseillers techniques dans la réalisation de logements du LRA.

Le Programme de démonstration du LRA prévoit le recours à des superviseurs de la construction pour surveiller et conseiller les clients pour la construction de maisons. Près de 90 p. 100 des propriétaires du LRA de démonstration ont dit en avoir appris sur la construction et avoir amélioré leurs compétences en construction, ce qu'ils attribuent surtout au gestionnaire/superviseur de la construction. Alors que le gestionnaire de la construction a rendu de bons services sur les questions techniques, le personnel de la SCHL a eu droit à une meilleure cote pour la prestation d'aide et d'appui aux clients dans l'ensemble.

L'expérience en vertu du Programme de démonstration du LRA a été très positive sous plusieurs rapports et par comparaison avec les Programmes du LRA ordinaire.

Le Programme de démonstration a respecté son échéancier pour l'application de 100 logements par an sur cinq ans, près de 400 logements ayant été construits pour 1989.

Comme le Programme du LRA ordinaire d'accession à la propriété, le Programme de démonstration sert surtout les familles ayant des enfants (près de 80 p. 100 des clients des programmes ordinaires et de démonstration). Cependant, le Programme de démonstration a eu tendance à servir des familles plus nombreuses (le ménage moyen comptait 4,3 personnes à comparer à 3,9 personnes dans le Programme ordinaire d'accession à la propriété), et les familles à revenu un peu plus élevé. Les clients du Programme de démonstration avaient des revenus moyens de 15 400 $, à comparer à 15 000 $ pour les propriétaires d'après 1985 et à 13 000 $ pour les locataires d'après 1985. Une proportion beaucoup plus élevée des clients du Programme de démonstration étaient des autochtones, soit 65 p. 100, à comparer à 35 p. 100 dans les Programmes du LRA ordinaire.

Les constatations de l'Évaluation révèlent que la capacité physique et le temps ne sont généralement pas une contrainte à

l'autoconstruction ou à la construction bénévole, bien que, dans certaines circonstances particulières, ils puissent l'être. Le Programme de démonstration du LRA sert les personnes seules aussi bien que les programmes ordinaires d'accession à la propriété, mais pas aussi bien que le programme de location. Il a aussi bien servi les familles monoparentales que les programmes d'accession à la propriété et de location. Pour ce qui est des capacités physiques, près de 16 p. 100 des ménages du Programme de démonstration comptaient un membre handicapé, à comparer à 22 p. 100 des ménages de propriétaires-occupants participant au LRA ordinaire et à 15 p. 100 des clients du programme de location. Pour ce qui est de la disponibilité du temps pour l'autoconstruction, seulement 33 p. 100 des ménages du Programme de démonstration avaient des travailleurs à plein temps, à comparer à 52 p. 100 des propriétaires-occupants des programmes ordinaires. Par contre, 82 p. 100 des ménages du PAP avaient des travailleurs à plein temps.

Le Programme de démonstration présentait la plus faible proportion de clients consacrant plus de 30 p. 100 de leur revenu au logement (seulement 6 p. 100). Cependant, près de 8 p. 100 des logements avaient besoin de réparations majeures, à comparer à 3 p. 100 des logements du Programme du LRA ordinaire d'après 1985, et à 23 p. 100 des logements étaient surpeuplés, n'étant dépassés que par ceux du programme de location, qui présentait 27 p. 100 de logements surpeuplés. Plus de 13 p. 100 des logements de démonstration étaient privés d'installations sanitaires, soit le plus fort pourcentage des programmes d'après 1985 visés par l'Évaluation. Cela est attribuable à la tendance à situer les logements de démonstration dans des régions où les services locaux ne sont pas assurés et présentant de mauvaises conditions de sol. Au total, 32 p. 100 des clients du Programme de démonstration avaient toujours des besoins impérieux de logement (à comparer à 67 p. 100 dans le Programme d'accession à la propriété), ce qui est le pourcentage le plus faible parmi les programmes, surtout en raison de la faible fréquence des problèmes d'abordabilité. Les taux de satisfaction des clients étaient élevés, même plus élevés que dans les Programmes du LRA ordinaire, et un plus fort pourcentage des clients du Programme de démonstration que des clients des Programmes du LRA ordinaire d'après 1985 estimaient avoir amélioré leurs conditions de logement.

Alors que plus de 13 p. 100 des logements de démonstration étaient dépourvus d'installations sanitaires, l'Évaluation a révélé qu'un des principaux facteurs est que les collectivités ayant des logements de démonstration étaient plus susceptibles que les collectivités ayant des logements ordinaires du LRA d'être bien servies par les réseaux d'adduction d'eau et de traitement des eaux usées. L'absence de ces installations est acceptable en vertu des directives du LRA de démonstration, mais elle n'est pas conforme aux exigences actuelles de

qualité pour les logements en vertu des ententes F/P/T. Toutefois, on a jugé qu'à peu près tous les logements de démonstration répondaient à la norme de la collectivité pour ce qui est de l'état du logement, ou la dépassaient.

Un plus grand nombre de clients du Programme de démonstration que de clients du LRA ordinaire estimaient avoir acquis des connaissances et des compétences qu'ils avaient pu mettre à profit depuis l'achèvement de leur maison et savoir comment effectuer des réparations. Soixante-quinze pour cent des clients du Programme de démonstration se sont reconnus responsables des réparations majeures, à comparer à seulement 50 p. 100 des propriétaires-occupants du LRA ordinaire. On a jugé que seulement 8 p. 100 des logements de démonstration étaient victimes de mauvaises pratiques d'entretien, soit le même pourcentage que les logements du LRA ordinaire d'accession à la propriété, mais plus que le pourcentage des logements de location ordinaires.

L'analyse d'efficience a révélé que le recours à la main-d'oeuvre bénévole pour la construction et l'exploitation du logement peut faire diminuer sensiblement les coûts.

L'analyse a démontré que le Programme de démonstration n'a pas été aussi utile pour les ménages à faible revenu que les programmes de location, si bien qu'il n'était pas aussi bien ciblé sur les ménages à faible revenu. La conclusion à tirer est que, si l'on veut prendre une approche d'autoconstruction, il faudra prévoir plus d'aide pour permettre aux ménages à très faible revenu de participer.

3.0 GRANDES CONCLUSIONS À TIRER DE L'ÉTUDE D'ÉVALUATION

3.1 Conclusions d'ensemble

Bien que les régions rurales du Canada aient encore un besoin considérable d'aide au logement social, l'Évaluation révèle que les programmes LRA ont donné de bons résultats, car ils sont perçus de façon très positive au niveau de la collectivité et des clients individuels. Les représentants de la collectivité estiment que les programmes ont joué un rôle important dans la solution des graves problèmes de logement dans les collectivités rurales. Les familles subventionnées en vertu des programmes sont très satisfaites du logement obtenu et font état d'améliorations importantes de leur situation du logement par suite des programmes. Les aspects de la participation des clients, de l'autoconstruction et de la formation professionnelle ont généralement été efficaces.

Sur une note moins positive, l'Évaluation fait ressortir des préoccupations au sujet du rendement des programmes à l'égard de la qualité et de l'abordabilité du logement appliqué et de l'efficacité des conseils aux clients comme moyens de corriger les problèmes de réparations et d'arriérés. L'Évaluation pose

la question des normes appropriées et acceptables pour les programmes de logement rural, compte tenu particulièrement de l'absence de services d'adduction d'eau et de traitement des eaux usées dans de nombreuses petites collectivités éloignées. La question générale à aborder est de savoir s'il suffit que les programmes LRA améliorent les conditions de logement en milieu rural même si les normes de logement restent parfois en deçà des normes adoptées dans les politiques de logement du gouvernement.

Il ne fait aucun doute que les programmes LRA ont contribué de façon importante à l'amélioration des conditions de logement rural dans de nombreuses collectivités du Canada.

3.2 Incidences

Compte tenu des constatations tirées de l'Évaluation, l'étude a cherché à voir s'il y avait des moyens plus efficaces de répondre aux besoins de logement pour les ruraux et les autochtones. Les grandes incidences mises en lumière ci-après pourront éclairer le processus d'élaboration des politiques et des programmes qui suivra. Nous avons examiné dix grandes questions.

L'application des normes de logement social aux régions rurales

Pour ce qui est des constatations de l'Évaluation selon lesquelles près de 70 p. 100 des ménages du LRA éprouvent des problèmes de logement, il s'agit de voir s'il faut appliquer les normes d'abordabilité, de logeabilité et de qualité par une nouvelle conception de programme ou s'il faut les relâcher. La réponse à cette question dépend de la mesure dans laquelle la société est disposée à réduire le nombre de ménages à faible revenu qui sont servis afin de maintenir ces normes de logement.

Leçons tirées des Programmes de démonstration : autoconstruction et main-d'oeuvre bénévole

L'évaluation a révélé que le recours à l'autoconstruction et à la main-d'oeuvre bénévole dans la construction et dans la gestion des logements est efficient et viable. Le Programme de démonstration a donné de bons résultats sur la plupart des autres points examinés. Une exception possible est la capacité des propriétaires d'entretenir leur logement. Une autre question à aborder est la façon d'éviter les problèmes relatifs aux logements incomplets ou à la construction de mauvaise qualité.

Leçons à tirer du Programme de démonstration : subventions à la construction par opposition aux subventions de remboursement des prêts et d'exploitation

Les constatations de la recherche portent à croire qu'il y a lieu d'envisager une subvention initiale plutôt qu'une subvention permanente aux prêts hypothécaires. Les coûts économiques sont certainement moins élevés. Cependant, certaines considérations d'ordre social favorisent une approche de subvention permanente, qu'il y aurait lieu d'envisager également.

Application et gestion du portefeuille

Pour ce qui est des questions d'application et de gestion, l'application et la gestion centralisées du portefeuille ont donné des résultats raisonnablement satisfaisants, mais il faut améliorer certaines pratiques d'application et de gestion. Les systèmes d'application communautaire favorisent une approche différente. Dans l'évaluation des avantages relatifs de chacun, il y aurait lieu de tenir compte des indicateurs du rendement courant en matière d'application et de gestion, de l'expérience passée et courante des groupes d'application locaux, et du temps et des coûts de mise en oeuvre d'une application locale dans les régions où l'application est actuellement directe.

Les possibilités d'un «supplément de loyer» comme forme d'aide dans les régions rurales

Pour ce qui est des conditions du marché et des besoins de logement en milieu rural, il reste nécessaire de répondre aux besoins en subventionnant la construction de maisons neuves. Cependant, on pourrait aussi songer à instituer une forme de supplément de loyer dans les régions rurales pour permettre d'utiliser les logements locatifs privés existants pour résoudre les besoins de logement en milieu rural.

L'envoi des clients dans différents modes d'occupation

La politique de l'envoi des clients dans différents modes d'occupation en fonction de leur capacité d'effectuer les paiements et de leurs compétences pour l'accession à la propriété est à revoir, étant donné que 52 p. 100 des clients du programme de location préféreraient l'accession à la propriété. Il faut une bonne justification si l'on veut maintenir cette pratique. Autrement, il faudrait envisager la possibilité de n'offrir qu'un seul mode d'occupation, que ce soit l'accession à la propriété ou la location. Le choix entre les deux dépend des mérites de chacun qu'il apparaît au gouvernement le plus important de promouvoir.

Ciblage sur les autochtones

Les données recueilles dans l'Évaluation indiquent que les cibles autochtones peuvent se justifier en tant que programme d'action positive. Selon le Recensement de 1981, les autochtones sont généralement plus mal en point, côté logement, que les autres Canadiens. Cependant, il n'existe actuellement que des données secondaires sur l'opportunité de relever les cibles, de les laisser telles quelles, ou de les abaisser. C'est que les autochtones servis en vertu des programmes LRA ont des revenus plus faibles que les non-autochtones servis. Cela porte à croire que les niveaux des cibles actuelles ne compromettent pas les objectifs d'ensemble du programme et sont donc appropriés. Mais la seule façon de régler définitivement ce problème à long terme consiste à effectuer une enquête spéciale sur le logement pour les ruraux en mettant l'accent sur l'ascendance (autochtone ou non-autochtone) des occupants.

Développement économique

Les programmes LRA ont servi dans certains cas à favoriser le développement économique, même si ce n'est pas là un objectif de programme. Parmi les facteurs à prendre en compte si l'on songe à l'option du développement économique pour l'avenir, il y a les coûts en logements sociaux perdus, la possibilité que des stagiaires puissent utiliser les compétences en logement qu'ils ont ainsi acquises, et les programmes de développement économique offerts par d'autres organismes gouvernementaux.

Arriérés et détérioration des logements

Deux vieux problèmes caractérisent le stock de logements existants du LRA. Tout d'abord, il y a un taux élevé de détérioration de certains logements d'accession à la propriété et une grande variation des habitudes d'entretien et de réparation des clients du LRA d'accession à la propriété. Les services-conseils ne semblent pas améliorer la situation, au contraire, par exemple, de la participation du client à la conception ou à la construction. Il y aurait moyen d'améliorer à long terme l'état du stock par une bonne construction et une sélection minutieuse des clients. Mais l'analyse effectuée ici porte à croire que d'autres facteurs peuvent dominer, annihilant ainsi les effets de ces initiatives. Un programme de réparations ou une conversion au programme de location sont au nombre des options à envisager si le gouvernement souhaite maintenir la qualité du stock de logements du LRA.

En second lieu, les taux d'arriérés sont élevés, tant chez les propriétaires-occupants que chez les locataires. Le problème des arriérés pour les clients propriétaires-occupants s'est révélé difficile à expliquer. Les deux moyens possibles d'améliorer les taux d'arriérés des propriétaires-occupants à

long terme sont la sélection des clients et les réparations des logements. Les conseils sur la tenue d'un budget de dépenses auront un effet marginal, quoique positif. Cependant, de nombreux facteurs touchant les taux d'arriérés des propriétaires-occupants demeurent inconnus, ce qui signifie que le succès de ces stratégies est incertain. On pourrait aborder le problème des arriérés pour le stock de logements locatifs par la sélection des clients et par les conseils budgétaires.

Formation et services-conseils

La formation la plus efficace est la formation en cours d'emploi ou l'autoconstruction, sous la direction positive d'un superviseur d'expérience et motivé, que la formation soit pour les groupes d'application autochtones ou pour les clients.

On peut obtenir des exemplaires du rapport principal (625 pages) en s'adressant à la :

Division de l'évaluation de programme
Société canadienne d'hypothèques et de logement
700, chemin de Montréal
Ottawa (Ontario)
K1A 0P7

Téléphone : (613) 748-4834

Télécopieur : (613) 748-2402